Examen des processus environnementaux et réglementaires :
1. Processus d'évaluation environnementale

Mémoire des Premières Nations des Pekuakamiulnuatsh, des Innus Essipit et des Innus de Nutashkuan

Pekuakamiulnuatsh Takuhikan

Première Nation des Innus Essipit

Première Nation des Innus de Nutashkuan

Présenté au Comité d'experts de l'Examen des processus d'évaluation environnementale

23 décembre 2016

Examen des processus environnementaux et réglementaires :
1. Processus d'évaluation environnementale

Contenu

Introduction 4

1. Nos trois Premières Nations 4

1.1. Première Nation des Pekuakamiulnuatsh 4

1.2. Première Nation des Innus Essipit 4

1.3. Première Nation des Innus de Nutashkuan 5

2. Généralités 5

2.1. Lois omnibus 5

2.2. Liens entre les quatre sujets soumis à l'examen 5

2.3. Environnement-Société-Économie 5

3. Sujets de préoccupation générale 6

3.1. Maintien et accroissement du rôle de l'ACEE 6

3.2. Harmonisation des EE Canada/Québec 6

3.3. Droits autochtones 6

4. Quelques améliorations de la Loi de 2012 à conserver 6

5. Faiblesses de la *Loi sur l'évaluation environnementale (2012)* 7

5.1. Délais d'une EE 7

5.2. Études d'impact 7

5.2.1. Écosystèmes 7

5.2.2. Impacts cumulatifs 8

5.2.3. Impacts résiduels et notion du lieu 8

5.2.4. Changements climatiques 9

5.3. Quelques recommandations 9

6. Amélioration des consultations 10

6.1. Projets assujettis 10

6.2. Projets non assujettis 10

6.4. Prendre connaissance des projets en amont 12

6.5. Directives 12

6.6. Connaissances traditionnelles 13

6.7. Consultation en aval 13

6.8. Mitigation, accommodements et importance du lieu 14

6.9. Financement 14

6.10. Durée d'une autorisation 15

7. Quelles suites ? 15

Examen des processus environnementaux et réglementaires :
1. Processus d'évaluation environnementale

Introduction

Les trois Premières Nations des Pekuakamiulnuatsh (Mashteuiatsh), des Innus Essipit (Essipit) et des Innus de Nutashkuan (Nutashkuan) – dans le texte qui suit, les Premières Nations – se sont associées pour présenter des positions communes sur les quatre sujets qui subissent un examen, soit les processus d'évaluation environnementale (EE, ci-après), la modernisation de l'ONE (avec l'IDDPNQL) et la révision de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur la protection de la navigation*.

Cette association des trois Premières Nations est des plus naturelles, car elles sont toutes les trois signataires de l'Entente de principe d'ordre général (EPOG, 2004), base convenue de la négociation d'un traité[1] avec le Canada et le Québec – négociation qui se poursuit toujours, mais qui devrait trouver une conclusion bientôt, du moins c'est ce qu'elles souhaitent ardemment. Ce traité moderne visera entre autres à définir les effets de nos droits et de notre titre aborigène sur nos territoires ancestraux respectifs. Cette négociation avec le gouvernement du Canada donne tout son poids au présent mémoire.

Le présent mémoire donne suite à notre présentation du 25 octobre 2016 devant le Comité d'experts de passage à Québec[2], mémoire officiellement déposé. Nous avions alors annoncé qu'un mémoire définitif suivrait.

1. Nos trois Premières Nations

1.1. Première Nation des Pekuakamiulnuatsh

La Première Nation des Pekuakamiulnuatsh compte 6 601 membres, dont 2 084 résident dans la communauté de Mashteuiatsh localisée dans la région administrative du Saguenay-Lac-Saint-Jean. La superficie de la réserve est de 15km². Le nom de notre Première Nation signifie les « Innus du Pekuakami », nous remémorant notre lieu d'attachement au territoire du bassin versant du Pekuakami, « lac peu profond » (lac Saint-Jean). La superficie de notre territoire ancestral (Nitassinan) couvre près de 92 000 km², auquel s'ajoute la Partie Sud-Ouest (21 000 km²), commune aux Premières Nations de Mashteuiatsh, d'Essipit et de Pessamit.

1.2. Première Nation des Innus Essipit

La Première Nation des Innus Essipit est située à 40 km à l'est de Tadoussac, sur la rive nord de l'estuaire du Saint-Laurent. Au 31 octobre 2016, la bande comptait 745 membres dont 207 résidaient sur le territoire de réserve. Initialement de 0,4 km2 et agrandie en 1998, la superficie de la réserve est aujourd'hui de 0,89 km^2. Le Nitassinan, d'une superficie de 8 403 km2, est situé, presque à parts égales, dans deux régions administratives du Québec, soit le Saguenay–Lac-Saint-Jean et la Côte-Nord et s'étend d'ouest en est de la rivière Saguenay à la rivière Portneuf. Les *Essipiunnuat* tirent leur nom de la rivière des Escoumins, anciennement « *Essesipi* » la « rivière aux coquilles ».

---

[1] Représentées pour les besoins de la négociation par le Regroupement Petapan inc.

[2] Commentaires préliminaires des Premières Nations des Pekuakamiulnuatsh, d'Essipit et de Nutashkuan devant le Comité d'expert (CE). Québec, 25 octobre 2016

1.3. Première Nation des Innus de Nutashkuan

La Première Nation des Innus de Nutashkuan est située à la limite de la Moyenne-Côte-Nord, à quelque 960 km de la Ville de Québec. Sa population s'élève à plus de 1 100 personnes. Son Nitassinan (territoire ancestral) couvre près de 52 000 km² dont une partie chevauche le détroit de Jacques-Cartier dans le golfe du Saint-Laurent ainsi qu'une part importante de l'île d'Anticosti. Ce grand territoire avec ses nombreux lacs et rivières soutient sa pratique d'Innu Aitun, dont la chasse, la pêche et le piégeage. Des pourvoiries propriétés du Conseil de Nutashkuan apportent quelques revenus. Les milieux marins lui permettent la pêche commerciale (morue, flétan, homard, crabe et autres poissons de fond). Les activités économiques et industrielles menées par des non-Autochtones touchent principalement à la production hydroélectrique (Rivière Romaine), et au domaine de la prospection minière, notamment d'uranium. À l'exception du déboisement de bassins de retenue des barrages hydroélectriques, il n'y a pas d'exploitation forestière sensu stricto.

2. Généralités

2.1. Lois omnibus

La *Loi sur l'évaluation environnementale* a été adoptée en 2012 à travers un processus extrêmement peu démocratique, mais nous espérons que les comportements passés sont bel et bien dépassés.

2.2. Liens entre les quatre sujets soumis à l'examen

L'examen à la pièce des différents changements dans les lois limite le débat et ne favorise pas la confiance dans des processus efficaces ; le découpage en 4 dossiers (EE, pêches, navigation et ONE) est assez artificiel. La majorité des projets d'implantation d'une activité industrielle ou d'une grande infrastructure sur le territoire, qu'ils soient analysés sous la lorgnette de l'ONE, de l'ACEE, de la *Loi sur les pêches* ou de celle *sur la protection de la navigation*, se croisent dans leurs effets sur le milieu et sur nos droits, et se superposent les uns les autres, avec procédures de consultation disparates et souvent insuffisantes.

Conséquemment, nous souhaitons des étroites collaboration et coordination entre tous les ministères et organismes concernés dans la recherche d'une ou de législations efficaces.

2.3. Environnement-Société-Économie

Nous admettons facilement que le « développement économique » d'un pays, d'une région, et les emplois et les retombées économiques qu'il peut engendrer font logiquement partie de tout débat sur notre devenir. Toutefois, nous croyons fermement que les intérêts des promoteurs économiques ont trop pesé sur les restrictions sévères apportées par la Loi de 2012, si l'on regarde le revers de la médaille de tout développement, soit les enjeux sociaux, culturels et environnementaux des citoyens en général et des Autochtones en particulier. C'est donc avec

espoir que nous suivons cet Examen des processus environnementaux et réglementaires lancé par le gouvernement.

3. Sujets de préoccupation générale

3.1. Maintien et accroissement du rôle de l'ACEE[3]

Le comportement des fonctionnaires fédéraux en matière de consultation est encadré par des lignes directrices explicites (Canada, 2014). Pourtant, nous tenons à souligner que si toutes les agences gouvernementales suivaient le modèle souvent adopté par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE), tant nos droits que la protection de l'environnement s'en porteraient mieux. L'ACEE, dans les derniers dossiers que l'une ou l'autre de nos Premières Nations ont eu à suivre, a été un exemple de respect des obligations de consultation de la Couronne. Tout n'est pas parfait, et nous verrons ce que nous souhaitons voir modifié dans la future Loi, mais du point de vue des relations établies entre l'Agence et nous, nous tenons à souligner les qualités humaines et professionnelles dont ses agents ont fait preuve.

3.2. Harmonisation des EE Canada/Québec

Le fait que le Québec et le Canada puissent parfois dédoubler les évaluations environnementales (EE) ne devrait jamais engendrer le retrait du Canada. Nous avons vécu des situations de ce genre qui soutiennent cette revendication. Afin d'éviter les dédoublements d'analyse et de nous assurer d'une utilisation plus efficace et plus économe de nos ressources humaines et financières :

Nous pensons que le fédéral, sans mettre en péril les valeurs et les principes qui le guident en matière d'EE, devrait rechercher une meilleure coordination entre les consultations des deux paliers gouvernementaux, notamment à cause de ses obligations envers les Autochtones.

3.3. Droits autochtones

Nous demandons d'inscrire dès les premiers articles de la future *Loi sur les évaluations environnementales* une reconnaissance explicite de l'obligation de consulter les Autochtones de manière distincte, en amont, de nation à nation, sur tout projet soumis à une évaluation environnementale du gouvernement canadien.

4. Quelques améliorations de la Loi de 2012 à conserver

La Loi de 2012 a apporté quelques améliorations à celle de 1992, mais surtout des reculs inacceptables.

---

[3] Lié à la Q4 du thème *Planification de l'évaluation environnementale*

[4] Canada, 2011. Consultation et accommodement des Autochtones. Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter. 73 p.

Parmi ces améliorations, citons la concentration d'une majorité de projets au sein d'un seul organisme, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE). Cela a permis de raffiner les règles du jeu, les protocoles d'analyse et de consultation, l'expertise, etc.

Par contre, il est difficile d'accepter que les projets énergétiques aient été soustraits à l'ACEE pour être confiés à un organisme comme l'Office national de l'énergie (ONE) ayant, du moins en apparence, un parti-pris, ou tout au moins nous sentons que l'écoute des revendications autochtones est inférieure à celle de l'ACEE.

On peut aussi se demander pourquoi l'on n'a pas mis dans la même Agence la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN). Du fait que celle-ci a été créée il y a environ 70 ans, les choses en matière de consultation et d'analyse de projets ont tant évolué depuis, qu'une mise en commun des expériences acquises sous une même bannière pourrait être à l'avantage de la transparence et de l'intérêt public.

Nous souhaitons que tout ce qui mérite considération dans les processus mis en place par l'ACEE, serve de modèle aux autres agences (ONE, CCSN).

5. Faiblesses de la *Loi sur l'évaluation environnementale (2012)*

5.1. Délais d'une EE

La durée fixée à 365 jours pour compléter une EE nous semble être un cadre temporel trop rigide, et ce, malgré la prolongation possible de trois mois prévue par la Loi. Notamment, la complexité technique, scientifique, y compris écologique, des projets soumis, leur ampleur spatiale, le nombre de ministères et de parties impliquées, l'importance des impacts appréhendés, tous ces facteurs devraient militer pour que ce 365 jours soit un seuil minimum, et non un délai butoir. C'est la qualité des analyses qui peut être en jeu.

5.2. Études d'impact

Plusieurs des éléments d'une étude d'impact et de son EE devraient être renforcés, et certains autres, ajoutés. Nous pensons notamment au concept d'impact sur les écosystèmes, aux impacts cumulatifs et aux impacts résiduels :

5.2.1. Écosystèmes

Le concept d'écosystème est très généralement banalisé, réduit et dénaturé dans les études d'impact environnemental, faisant l'objet d'une EE. De façon courante, le promoteur se limite à une description sommaire des éléments des écosystèmes sans jamais considérer la nature holistique et globale de ceux-ci. Ainsi, l'on va décrire quelques espèces fauniques – généralement connues, particulièrement par leur importance cynégétique, halieutique, parfois culturelle (orignal, caribou, truite, brochet, morue, phoque) et obligatoirement pour leur statut d'espèce menacée. On va aussi décrire quelques éléments de l'environnement, du milieu physique, climat, géologie, relief, sols et hydrologie. Mais nous n'avons jamais lu d'EIE dans lesquelles les écosystèmes étaient décrits comme tels, comme des entités spatiales complexes et encore moins que les impacts d'un projet sur leur maintien et sur les services écologiques et culturels (repère spatial intergénérationnel, continuité culturelle, patrimoine culturel, lieux de pratique) qu'ils jouent soient mesurés. Ceci explique en partie pourquoi il y a, selon nous, une sous-évaluation

des impacts des projets et conséquemment, une insuffisance des mesures d'atténuation proposées pour compenser les pertes réelles y étant associées.

5.2.2. Impacts cumulatifs[5]

Les impacts cumulatifs sont aussi quasiment évacués des EE. L'une des raisons parfois évoquées serait que le promoteur ne peut que mesurer l'impact de son seul projet, et qu'il est hors de sa portée et de sa compétence de mesurer son impact cumulé avec une occupation et des exploitations humaines déjà en place. Ceci fait que l'accumulation des projets n'est jamais mesurée en termes de capacité de support des écosystèmes ni d'artificialisation du territoire.

Nous pensons, en effet, que l'évaluation des effets cumulatifs ne devrait pas être effectuée exclusivement par le promoteur. Les ministères concernés par la mise en valeur du territoire et des ressources devraient être interpelés pour évaluer les effets des impacts cumulés, et ce particulièrement dans les cas où les impacts directs ou indirects des projets couvrent de grands territoires, voire peuvent affecter une espèce à statut précaire. Par exemple, dans le cas du béluga dans le Saint-Laurent, comment pouvons-nous déterminer le seuil de perturbation à ne pas dépasser (transport maritime, bruit, pollution) si nous ne prenons pas en considération l'ensemble de son habitat et des menaces à sa survie ? Et, qui peut efficacement réaliser ces analyses ?

Autrement dit, la mesure des impacts cumulatifs doit relever d'un processus coordonné et concerté entre tous les intervenants (gouvernements du Canada et du Québec, milieu municipal, promoteurs, chercheurs, etc.) par cet enjeu majeur, à une époque où de nombreuses études tendent à démontrer que nous dépassons la capacité annuelle de support de la terre.

La LCEE (2012) contient des dispositions qui accordent à la ministre le pouvoir d'établir un comité pour mener une étude régionale en vue d'évaluer les effets cumulatifs à une échelle régionale (articles 73 à 77 de la loi). Le « déclencheur » d'une telle étude n'est cependant pas clair. À quel moment cela devient-il un impératif en fonction des effets d'activités concrètes actuelles ou éventuelles dans une région ? Qui peut entreprendre une telle demande auprès de la ministre ? Comment et par qui cette demande sera-t-elle analysée ? Y aura-t-il une rétroaction justifiée ? Est-ce que la présence d'une espèce en péril et d'un plan de rétablissement en préparation peut être considérée comme un déclencheur suffisant ? Le cas du béluga dans le fleuve St-Laurent et le Fjord du Saguenay et des projets actuellement en processus d'évaluation environnementale et d'éventuels autres projets sont selon nous des déclencheurs suffisants pour mettre en place un tel mandat d'étude.

5.2.3. Impacts résiduels et notion du lieu

« L'importance de l'impact résiduel est un indicateur synthèse exprimant un jugement global sur l'impact que pourrait subir un élément du milieu ou une composante du paysage à la suite de la réalisation du projet. » (BAPE, 2012). Ces impacts résiduels sont ceux avec lesquels les générations futures devront vivre. Ils sont aussi une part importante des impacts cumulatifs.

---

[5] Q4 du thème *Planification de l'évaluation environnementale*

La qualification de l'importance des impacts et de leur caractère résiduel repose sur un jugement global. Ce jugement est trop souvent posé de manière sectorielle (élément par élément) et peut être mal adapté aux valeurs et réalités propres aux peuples autochtones. Prenons pour exemple l'ouverture du territoire causée par un projet d'extraction des ressources. Les impacts de cette ouverture sur un territoire familial d'Innu Aitun prendront de l'importance au fur et à mesure des développements subséquents (exploitation forestière, villégiature, chasse et pêche), lesquels n'ont jamais été pris en compte dans l'évaluation des impacts résiduels et cumulatifs sur l'occupation et l'utilisation du territoire par les Autochtones. Les méthodologies actuelles d'évaluation des impacts environnementaux sont incomplètes à cet égard.

De plus, tel que cela a été dit dans le jugement Mikisew, le lieu importe :

> « Qui plus est, pour les peuples autochtones, comme pour les peuples non autochtones, le lieu importe. Une superficie de seulement 23 kilomètres carrés est importante si elle comprend le territoire de chasse ou les lignes de piégeage des demandeurs. Si le Traité no 8 confère aux Mikisew les droits de chasse, de pêche et de piégeage dans tout le territoire visé par le traité, il n'est pas logique d'un point de vue pratique de dire aux chasseurs et trappeurs Mikisew que, bien que leurs propres territoires de chasse et lignes de piégeage soient maintenant mis en péril, il leur est permis d'envahir les territoires traditionnels d'autres premières nations loin de leur propre terrain. »

Cette notion du lieu qui importe ne semble pas recevoir l'attention requise dans le processus d'évaluation environnementale.

5.2.4. Changements climatiques

Dans l'optique des impacts cumulatifs et résiduels, l'effet des projets évalués sur les changements climatiques devrait obligatoirement faire partie intégrante des évaluations environnementales. Si les gouvernements veulent respecter leurs engagements nationaux et internationaux en matière de changements climatiques, ces derniers devraient être au cœur des évaluations environnementales. C'est-à-dire que les promoteurs devraient démontrer et mesurer les effets de leur projet sur la production des gaz à effet de serre.

C'est notamment l'une des raisons majeures pour laquelle l'évaluation environnementale d'un projet d'oléoduc devrait absolument intégrer les effets de l'exploitation des hydrocarbures au Canada sur les gaz à effet de serre émis, ce que la ministre Catherine McKenna appelle les effets en amont. Mais, il est aussi essentiel d'intégrer les effets en aval, comme la combustion des hydrocarbures (cf. M. Burger and J. Wentz, 2016).

Un autre exemple d'une prise en compte des changements climatiques serait celui du calcul de la dimension des bassins de retenue dans un projet hydroélectrique. Que les changements climatiques apportent une diminution ou une augmentation des précipitations et de leur fréquence, ces paramètres climatiques auront une influence directe sur la quantité d'eau retenue par un barrage, et conséquemment sur la production d'énergie, les coûts de construction et la résistance des structures.

5.3. Quelques recommandations

Pour corriger ces faiblesses et manquements liés aux EE, nous recommandons :

- **Que les EIE reposent notamment sur une réelle compréhension de la nature et du fonctionnement des écosystèmes ;**
- **Une amélioration de l'évaluation du caractère cumulatif et résiduel des impacts touchant l'occupation et l'utilisation du territoire par les peuples autochtones, notamment en tenant compte de l'importance du lieu ;**
- **La prise en compte des valeurs accordées au territoire par les utilisateurs traditionnels;**
- **De clarifier et préciser aux articles 73 à 77 de la Loi (2012) le « déclencheur » et les dispositions du pouvoir ministériel d'établir un comité d'étude sur les effets cumulatifs à une échelle régionale ;**
- **Une analyse obligatoire des effets amont et aval du projet sur la production de gaz à effet de serre associé aux changements climatiques.**

6. Amélioration des consultations

6.1. Projets assujettis

La Loi de 2012 a considérablement réduit le nombre de projets auxquels les promoteurs seront astreints à une étude d'impact environnemental (EIE) et à se soumettre à une EE. Dans un premier temps, nous demandons à ce que ces règles soient revues, et que l'éventail des projets désignés soit plus ouvert.

6.2. Projets non assujettis[6]

Les normes associées aux décisions d'assujettissement d'un projet à une EE posent de sérieux problèmes, dont celui de permettre aux promoteurs d'éviter ces évaluations en restreignant leur projet à quelques unités sous la norme au-delà de laquelle elles seraient obligatoires. Ainsi, dans le cas d'un agrandissement d'un projet, la Loi de 2012 a fait passer les exigences d'une nouvelle EE d'une superficie accrue de 35 % à 50 %. Cette diminution du seuil critique peu avoir peu d'importance dans le cas d'un projet de petite surface, mais devient difficilement acceptable pour des projets de grandes ampleurs à l'origine (mine d'or de Malartic).

Il faut que la future Loi révise et relativise les normes, et notamment celles des seuils critiques d'assujettissement.

Malgré une éventuelle amélioration de l'éventail des projets désignés, il restera certainement des activités qui passeront à travers les mailles du filet.

Par exemple, dans l'ancien régime environnemental (LCEE 1992), un déclencheur du processus d'évaluation environnementale était lancé lorsqu'une autorité fédérale devait émettre un permis ou une licence, donner toute autorisation ou prendre une mesure en vue de permettre la mise en œuvre d'un projet, en tout ou en partie. Ainsi, les dispositions d'alors de la *Loi sur les pêches* relatives à une autorisation pour toucher à l'habitat du poisson ou encore celles de l'ancienne *Loi sur la protection des eaux navigables* relatives à une autorisation pour un projet modifiant la

[6] Q1 du thème *Planification de l'évaluation environnementale*

navigabilité permettaient de déclencher une évaluation environnementale du projet ; ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

Un autre exemple de recul est celui de la modification en 2013 du Règlement désignant les activités concrètes. Durant hiver 2013-14, lors d'une consultation des Premières Nations sur cette modification réglementaire, nous avons souligné que certains projets auparavant soumis à la consultation ne feraient plus l'objet d'une consultation adéquate des Premières nations quant à leurs effets sur leurs droits. Il nous a alors été répondu :

> « *Pour les projets qui ne requièrent pas d'évaluation environnementale fédérale, l'obligation de consulter demeure si une décision d'un ministère fédéral au sujet d'un projet (p.ex. la question de délivrer un permis réglementaire)* ***est susceptible d'avoir un effet négatif*** *sur les droits ancestraux établis, issus de traités ou potentiels. Dans un tel cas, les ministères fédéraux responsables communiquent avec les collectivités autochtones* ***susceptibles d'être touchées*** *pour s'assurer qu'une consultation a lieu. Dans plusieurs cas, il peut être nécessaire de coordonner les activités avec d'autres autorités fédérales ou une province qui a également une obligation de consulter*. »

L'on peut se demander de qui relève la responsabilité d'établir si un projet est susceptible d'avoir un effet négatif sur des droits ancestraux et d'identifier les collectivités autochtones susceptibles d'être touchées. Comment les communautés autochtones peuvent-elles être assurées qu'elles seront effectivement consultées lorsqu'une autorisation sera émise relativement à un projet qui touche à leurs pêches alimentaires ou commerciales, à un habitat du poisson, sur les mesures de restauration, d'amélioration ou de création d'habitats, à la navigabilité d'un cours d'eau ou pour toutes conditions exécutoires liées à une autorisation visant à réduire les impacts négatifs sur les droits de ces communautés lorsque les projets ne requièrent aucune évaluation environnementale ?

Toute nouvelle implantation de projets d'occupation du territoire, d'infrastructures, d'extraction de ressources naturelles relevant totalement ou partiellement d'une juridiction fédérale doit faire l'objet d'une EE, avec des modalités adaptées à la complexité du projet.

Au minimum, les Premières nations concernées par un projet exigeant une autorisation gouvernementale, mais non couverte par une EIE exhaustive, devraient pouvoir identifier les enjeux potentiels du projet analysé. C'est déjà ce qu'il est possible de faire avec le formulaire que soumet l'ACEE aux Autochtones permettant de fournir des renseignements sur la pertinence de soumettre un projet à l'évaluation environnementale et de déterminer les exigences de cette évaluation. Un tel document permet aux Premières nations d'exprimer leurs préoccupations sur leur usage courant des terres, sur leur patrimoine, sur les questions sociosanitaires, sur les impacts appréhendés sur leurs droits ancestraux et issus de traités, sur les composantes valorisées de l'environnement, etc.

Une rétroaction à l'égard des préoccupations émises dans le cadre des conditions inscrites au permis ou à l'autorisation est systématiquement attendue.

6.3. ACEE

Examen des processus environnementaux et réglementaires :
1. Processus d'évaluation environnementale

Nous avons déjà exprimé notre satisfaction à l'égard du professionnalisme de l'ACEE. Cependant, nous attribuons ces « félicitations » plus à la qualité professionnelle des agents avec lesquels nous avons travaillé qu'aux règles auxquelles ils doivent se soumettre.

C'est la raison pour laquelle nous disons que ce comportement apprécié devrait être codifié, soit dans la Loi, soit dans la réglementation associée. Par exemple, rien ne nous assure que les protocoles de consultations que nous a proposés l'ACEE soient obligatoires, et qu'une nouvelle équipe, ou qu'ailleurs au Québec, un code identique de comportement soit suivi.

Sur le protocole de consultation, nous demandons que la future Loi indique explicitement que le gouvernement se dotera d'une politique officielle de consultation des Autochtones qui servirait, entre autres, à encadrer les protocoles de consultation.

6.4. Prendre connaissance des projets en amont

L'un des problèmes rencontrés avant toute consultation est celui de la prise de connaissance de nouveaux projets sur les territoires traditionnels des Premières Nations. À l'exception probable de projets directement situés sur des territoires ancestraux, notamment ceux faisant l'objet de traités ou de négociations territoriales avancées, les communautés autochtones doivent constamment se tenir au courant des projets proposés à une EE de l'ACEE.

Dès les premières étapes du processus d'EE, d'une façon élargie, les communautés autochtones seront officiellement prévenues du dépôt d'un projet :
C'est la consultation en amont.

Nous pensons que malgré les chevauchements territoriaux possibles, probables et parfois réels, l'ACEE devrait considérer avec l'ouverture d'esprit qu'on lui connait toutes les Premières Nations susceptibles d'être intéressées par les impacts d'un projet, impacts directs ou indirects, impact du transport, etc. Pour ce faire, nous pensons qu'une étroite collaboration avec le ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) permettrait d'identifier facilement les probables, mais aussi les possibles communautés autochtones susceptibles d'avoir des préoccupations en regard d'un projet, lequel pourrait n'être situé qu'aux abords de leur territoire traditionnel.

L'on pourrait aussi suggérer que les promoteurs sachent qu'ils peuvent informer les Premières Nations avant de déposer un avis de projet à l'ACEE, sans toutefois en faire une obligation.

L'envoi par l'ACEE d'un questionnaire sur les intérêts d'une Première Nation à être consulté à propos d'un projet déposé à l'ACEE constitue actuellement l'étape la plus en amont du processus de consultation ; nous trouvons d'ailleurs que l'envoi de ce court questionnaire est tout à fait acceptable et efficace.

6.5. Directives

Les directives ministérielles – sur lesquelles nous sommes consultés – devraient systématiquement exiger que les EIE contiennent un chapitre propre aux Premières Nations (enjeux par type de projet, éléments généraux valorisés, etc.), sans toutefois que cela empêche de

rapporter ailleurs où cela est pertinent les impacts du projet sur les droits, la culture, les pratiques et les intérêts des autochtones.

6.6. Connaissances traditionnelles

Le savoir traditionnel, bien qu'il puisse être très pointu dans certains domaines, est plutôt empirique et global. Les connaissances des ainés et des utilisateurs autochtones reposent sur une observation continue du territoire, de ses ressources, de sa capacité de support, de son l'évolution, etc.

Outre ces connaissances globales, d'autres, plus fines et localisées, sont aussi détenues par les utilisateurs du territoire (sites culturels d'importance, milieux naturels et espèces valorisés ou sensibles). Ces connaissances devraient être intégrées durant l'élaboration de l'EIE (portraits, identification des impacts, mesures d'évitement, d'atténuation, de surveillance, de suivi, plans de compensation, etc.).

Les connaissances sont de prime abord détenues par les individus et groupes familiaux en fonction de leurs pratiques et usages sur leur propre territoire. Un savoir-faire (production et techniques) et un savoir-être (transmission) peuvent aussi être détenus collectivement. La collecte, la préservation, la diffusion et la mise en valeur de ces différents savoirs et connaissances requièrent bien souvent des projets de recherche spécifiques aux peuples autochtones. Les études sur l'occupation et l'utilisation du territoire sont des intrants très précieux lors de la réalisation d'étude d'impact environnemental. Certaines sont parfois réalisées avec l'aide des promoteurs sur une base ponctuelle et des territoires spécifiques. Idéalement, de telles études devraient être inscrites dans des processus continus d'acquisition de connaissances au sein des peuples autochtones. Les informations et connaissances acquises (qualitatives et quantitatives) gagnent en valeur lorsqu'elles portent sur le long terme et s'inscrivent davantage dans une vision large des choses.

C'est donc un savoir espace-temps qui devrait être mis à profit à toutes les étapes d'un projet soumis à une EE : de l'EIE aux mesures de surveillance et de suivi environnemental : Mais comment ?

L'intégration des connaissances traditionnelles devrait devenir la règle dans toute EE et dans les relations entre promoteurs et peuples autochtones, et ce, le plus en amont et le plus en aval possible.

6.7. Consultation en aval

L'une des étapes des consultations sur un projet exigeant une décision et des autorisations ministérielles ou gouvernementales les plus négligées est celle qui survient au moment où la fonction publique soumet au gouvernement les éléments de connaissance du dossier, et particulièrement en ce qui nous concerne, les principaux éléments de préoccupation qui n'ont pas été résolus au cours de l'EE.

Nous souhaitons une amélioration de la consultation au moment de cette ultime phase du processus d'acceptation d'un projet.

6.8. Mitigation, accommodements et importance du lieu

Des mesures d'accommodement et de mitigation devraient refléter la valeur réelle des dérangements et des pertes encourus par les Premières Nations et spécifiquement pour les utilisateurs directement impactés. Il est souvent argué par le promoteur que les membres d'une Première Nation pourraient exercer leurs activités ailleurs sur le Nitassinan que sur le lieu du projet. Conséquemment, les impacts et les mesures de mitigation sont minorés. Ceci a notamment été abordé au point 5.2.3 sur les impacts résiduels.

6.9. Financement

Le financement de consultation généralement attribué à nos Premières Nations n'est pas négligeable. Il faut toutefois comprendre la situation.

Idéalement, pour être efficace, l'on doit mettre en place une équipe permanente d'analyse des documents soumis, dont principalement les EIE et leurs versions modifiées au fur et à mesure de l'avancement des EE.

Quand les projets sont en continu – il y a parfois plus de cinq projets à mener de front – une équipe permanente se justifie bien, mais ce n'est pas toujours le cas. Il est alors parfois difficile d'avoir toutes les ressources qualifiées et expérimentées sur place pour répondre à une consultation précise. Par conséquent, l'on doit embaucher des ressources supplémentaires pour répondre à la demande. De plus, les projets en majorité sont suffisamment complexes[7] pour devoir faire appel à divers spécialistes externes ; ce qui peut être budgétairement lourd à supporter ou difficile à trouver.

Enfin, la gestion du financement et des ressources humaines est difficile, puisque le processus d'évaluation environnemental peut déborder les années budgétaires, le financement s'échelonnant sur deux, voire trois années[8].

L'utilisation et l'application des connaissances traditionnelles sont aussi une préoccupation majeure pour les Premières Nations : nous souhaitons que leur application soit comprise dans le soutien financier.

Un suivi du projet exige des efforts et du travail, comme la participation à des comités de suivi, la réalisation d'enquête auprès des utilisateurs touchés par le projet pour évaluer a posteriori les mesures d'atténuation réalisées. Ce genre de financement peut parfois faire l'objet de dispositions convenues avec le promoteur du projet quand il y a négociation d'une entente sur les répercussions et les avantages (ERA). Ce n'est toutefois pas toujours le cas. L'autorité fédérale qui émet l'autorisation et qui inclut des conditions exécutoires relatives aux peuples autochtones devrait prévoir comme mesure d'accommodement un financement pour assurer leur participation

[7] Il ne faut pas croire que les Premières Nations ne s'intéressent qu'aux impacts directs sur leurs droits. Comme toute communauté engagée, elles sont tout aussi intéressées à ce que le projet engendre le moins d'impacts environnementaux à court et long terme.
[8] Pour illustrer l'étendue des consultations annuelles d'une Première Nation, voir l'annexe 2.

aux programmes de surveillance et de suivi les concernant, et ce pour la durée prévue pour ces programmes.

Il faut aussi penser au financement de l'après-mise en œuvre des projets.

Enfin, le financement devrait être rétroactif à l'accord de financement afin de couvrir au moins une partie du travail effectué préalablement à la signature de cet accord. D'ailleurs, cette remarque vaut pour tous les Examens lancés par le gouvernement, quand on sait que certains éléments de ces Examens, comme celui sur les pêches ou la navigation, ont été financés moins d'un mois, parfois quelques jours même, avant la date de remise d'un mémoire.

6.10. Durée d'une autorisation

Quelle durée doit-on accorder à la validité d'une EE et d'une EIE lorsqu'un projet déposé, analysé et autorisé n'est pas mis en œuvre par le promoteur, peu importe les raisons de ce report ? 10, 20, 25 ans ? Nous souhaitons que la future loi y fasse référence.

7. Quelles suites ?

Nous sommes conscients que le Comité d'experts a beaucoup de pain sur la planche pour rassembler l'ensemble des commentaires et réflexions émis à travers le Canada et d'en faire un rapport complet, cohérent, qui ira dans le sens commun d'une utilisation durable du territoire et de ses ressources, et de respect de nos droits.

Mais…

Avant que le Comité ne remette son rapport au gouvernement, nous espérons avoir l'occasion d'intervenir une dernière fois en pouvant le commenter.

Ensuite, évidemment, il sera nécessaire que le gouvernement nous consulte lorsqu'il aura préparé le projet de loi modifiant la Loi de 2012.

Enfin, à la demande du Comité d'experts, et notamment lors de son passage à Québec le 25 octobre 2016, nous ajoutons séparément une annexe offrant des réponses à certaines questions posées sur http://eareview-examenee.ca/fr/participate/suggested-themes-for-discussion/.